

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/31556> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Slaman, Pieter

Title: Staat van de student : tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland

Issue Date: 2015-01-21

Inleiding

Geldgebrek onder studenten is een tijdloos verschijnsel. In 1645 vermaakte het publiek van de Amsterdamse Schouwburg zich met de klucht ‘De Beroyde Student’, waarin de tragische hoofdpersoon zijn kamer en boeken verliest aan zijn schuldeisers en zich staande probeert te houden met list en bedrog. Het was een herkenbaar tafereel.¹ Twee eeuwen later was de toestand voor sommigen niet veel beter, als we Klikspaan mogen geloven:

Het lot van den behoeftigen Student is vreesselijk. Dat ik tranen vond om het naar waarheid te beschrijven! Geene vrienden, geene kennissen, geene hulp, geene toespraak! (...) Ach! den strijd dien hij dagelijks levert, gij kent hem niet; hij is zoo wreed.²

Het probleem was in de kern steeds hetzelfde: studeren kostte zo veel tijd en geld dat de student onvoldoende in staat was om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Daarom was hij meestal afhankelijk van anderen. Wie een rijke familie had hoefde daar geen last van te hebben, maar voor de meeste Nederlandse jongeren betekende dit tot ver in de twintigste eeuw dat een vervolgopleiding buiten bereik bleef.

De rijksoverheid is studenten financieel te hulp gekomen sinds het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 werd opgericht. In de loop van de tijd gebeurde dat in veel verschillende vormen en onder wisselende namen. Zo waren er landsbeurzen, rijksbeurzen, rijksstudietoelagen en studiefinanciering.³ Zuivere liefdadigheid was zulke hulp niet. Het belang van de ‘behoefte student’ zelf stond meestal niet centraal, maar dat van de samenleving als geheel. De gemeenschap leverde een bijdrage aan de opleiding van jonge mensen met de bedoeling dat zij later in hun leven hun waarde voor de samenleving zouden bewijzen. In die gedachte lagen veel politieke problemen besloten. Opvattingen over het algemeen belang, over een rechtvaardige verdeling van geld en kansen en over de toekomstige behoeften van samenleving werden sterk bepaald door onderling strijdige belangen en idealen. Daarom zijn er sinds 1815 voortdurend discussies rond dit beleid geweest.

Dit proefschrift geeft een beeld van de manier waarop Nederlandse bestuurders in de afgelopen twee eeuwen tot de besluiten kwamen die aan de basis lagen van publieke steunvoorzieningen voor studenten. Centraal staat de vraag: hoe is de politieke besluitvorming achter het studietoelage- en studiefinanciersbeleid van de Nederlandse rijksoverheid sinds 1815 tot stand gekomen?⁴ Het gaat daarbij om voorzieningen en regelingen in het koninkrijk in al zijn verschillende historische begrenzings, zowel binnen Europa als overzee. Alleen ondersteuning voor civiele opleidingen komt aan bod, omdat militaire opleidingen op andere wettelijke verhoudingen waren gebaseerd.

200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden

Dit proefschrift is onderdeel van het onderzoeksproject *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden*, een samenwerking tussen de drie universiteiten die in 1815 de eerste beursstudenten van het rijk ontvingen, en de Dienst Uitvoering Onderwijs, die tegenwoordig namens de rijksoverheid studiefinanciering verstrekt. Aan elke universiteit behandelde een onderzoeker een aspect van dit onderwerp. Wouter Marchand deed aan de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar de groepen in de samenleving die sinds 1815 studiebeurzen van de staat hebben ontvangen, en naar de invloed die deze steun had op hun maatschappelijke positie. Zijn onderzoek toont een aantal belangrijke sociale effecten van het beleid. Ruben Schalk plaatste aan de Universiteit Utrecht de voorzieningen van de rijksoverheid naast de vele andere vormen van financiering die hebben bestaan, zoals ondersteuning door bedrijven, kerkgenootschappen en lokale overheden. Dit Leidse onderzoek is gericht op de nationale politieke besluitvorming op dit gebied. Sociale beleidseffecten en andere financieringsvormen blijven in dit boek vanwege die rolverdeling grotendeels buiten beeld. De resultaten van de drie onderzoeken worden uiteindelijk in een gezamenlijk publieksboek samengebracht.

Over de geschiedenis van de Nederlandse studiefinanciering bestaat weinig wetenschappelijke literatuur. Zowel werken over de ontwikkeling van de sociale voorzieningen als over de Nederlandse onderwijsgeschiedenis besteden er nauwelijks aandacht aan. Het enige overzicht over een langere periode is een boek van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uit 1987, dat een beschrijving geeft van het overheidsbeleid sinds 1919. Het boek is vooral gebaseerd op archiefmateriaal van het onderwijsministerie, waardoor context en politieke achtergronden ontbreken.⁵ Daarnaast bestaan publicaties over een aantal losse historische voorzieningen, zowel publiek als privaat. Toch leveren die samen slechts een beperkt en versnipperd beeld op.⁶ Het gebrekkige beeld wordt bo-

vendien verstoord door een grote hoeveelheid veronderstellingen en meningen. ‘Over weinig onderwerpen van onderwijsbeleid is zoveel verdichtsel als “geschiedschrijving” gepubliceerd,’ aldus een voormalig politiek adviseur van onderwijsminister Wim Deetman.⁷

Daardoor bestaat een aantal onopgeloste vraagstukken in de onderwijsgeschiedenis, en meer in het algemeen in de sociale geschiedenis van Nederland. Sommige historische ontwikkelingen in de deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs kunnen bijvoorbeeld moeilijk worden verklaard. Zo waren al vroeg in de negentiende eeuw in het beroepsonderwijs en het dure hoger onderwijs opmerkelijk veel studenten te vinden uit families met een relatief klein inkomen. ‘Alleen een schimmig netwerk van beurzen en een nog ontoegankelijker systeem van familiesteun kunnen hier de verklaring voor zijn,’ schrijft de Leidse universiteitshistoricus Willem Otterspeer.⁸ Ook de rol van studiefinanciering bij het vervagen van de ooit zo overheersende standsverschillen in de Nederlandse samenleving, en bij de opkomst van een meer meritocratische samenleving, is nog onduidelijk. Terwijl de een meent dat dit een gevolg is geweest van succesvol overheidsbeleid, stelt de ander juist dat de overheid zulke grote maatschappelijke processen onmogelijk kan hebben aangestuurd.⁹ De drie onderzoeken van het project *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden* kunnen samen bijdragen aan een beter beeld.

Een historische blik op de verzorgingsstaat

Terwijl politiek traditioneel een centrale plaats heeft in de Nederlandse geschiedschrijving, heeft overheidsbeleid veel minder aandacht van historici gekregen. Van oudsher draait het in de politieke geschiedenis vooral rond het Haagse politieke ‘bedrijf’ met zijn staatsinstellingen, zijn ideologische tegenstellingen en zijn meer of minder bekende historische figuren.¹⁰ Met de opkomst van onderzoek naar politieke cultuur is de blik echter breder geworden. Het formele politieke proces kwam in een bredere maatschappelijke omgeving te staan. Daardoor heeft ook overheidsbeleid meer aandacht gekregen.¹¹ Dat is bij uitstek het gebied waar de ‘Haagse politiek’ en de samenleving elkaar raken: met beleid probeerde de politiek de samenleving te sturen en vorm te geven, terwijl krachten uit de samenleving langs verschillende wegen invloed op dat beleid uitoefenden.¹² Een politieke geschiedenis van beleid draait dus om de wijze waarop beleid is ontstaan uit de wisselwerking tussen politiek en haar maatschappelijke omgeving.

Met deze aandacht voor beleid begeven historici zich op een veld dat al lang en diepgravend is bewerkt door onderzoekers uit andere wetenschappelijke

disciplines. Toch hebben zij daar nog waardevol werk te doen. Onderzoek naar beleid kan niet goed bestaan zonder zicht op het verleden. Overheidsbeleid is immers niet statisch, maar is een zaak van voortdurende beweging door dagelijks menselijk handelen. In de wetenschapsgebieden waar beleid wordt onderzocht bestaan verschillende opvattingen over het verloop van de geschiedenis, maar die zijn niet zonder problemen.

Een voorbeeld van zulke problemen is te vinden in het onderzoek naar sociaal beleid en de rol van de rijksoverheid in de ontwikkeling van 'de verzorgingsstaat', het stelsel van regelingen dat het collectieve welzijn van Nederlandse burgers garandeert en waar de studiefinanciering deel van is.¹³ In de sociologie en de beleidswetenschap is lang gezocht naar sociale mechanismen die konden verklaren waarom de verantwoordelijkheid voor het welzijn van burgers steeds meer in handen van de nationale overheden terechtkwam. In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw geloofden wetenschappers dat die ontwikkeling iets onvermijdelijks had omdat ze direct verbonden zou zijn met industrialisatie en economische groei. Beleidsmakers zouden niet anders gekund hebben dan diep ingrijpen op de manier waarop burgers verzorgd werden. In de jaren zeventig liet de economische groei het echter afweten en bleek er voor beleidsmakers juist veel te kiezen. Verzorgingsstaten reageerden op zeer uiteenlopende manieren op de nieuwe omstandigheden, met alle wetenschappelijke verwarring van dien. De laatste decennia is het heel moeilijk gebleken om een algemene richting van de ontwikkelingen aan te geven. Binnen Nederland voeren wetenschappers bijvoorbeeld tot op heden voortdurend discussie over de vraag of de overheid zich op sociaal gebied weer terugtrekt uit de samenleving, of juist niet.¹⁴ Het blijft een worsteling om tot algemene uitspraken te komen over drijvende krachten achter de ontwikkelingen en over de richting daarvan.

Tekenend voor deze worsteling is de discussie die volgde op het verschijnen van de Abram de Swaans *In care of the state* in 1988. De Swaan beschreef daarin een noodzakelijk proces van opschalen van zorgregelingen van een lokaal en particulier niveau in de middeleeuwen naar een nationaal en collectief niveau in de twintigste eeuw. Die opschaling zou onvermijdelijk zijn geweest omdat mensen in steeds sterkere mate afhankelijk van elkaar werden, waardoor de armoede, de ziekte of de onwetendheid van de enkeling een probleem werd voor allen. Slechts steeds grotere gemeenschappelijke regelingen konden die problemen oplossen, en zo kwamen steeds meer verantwoordelijkheden in handen van de staat. De Swaan kreeg lof voor zijn theorie, maar ook veel kritiek. Sommigen meenden dat hij in zijn grote gedachte veel historische bijzonderheden en afwijkingen over het hoofd had gezien. Bovendien leken de bezuinigingen en privatiseringen die de kabinetten van Ruud Lubbers op dat moment doorvoerden helemaal niet in de richting van een verdere collectivisering te wijzen.¹⁵ De

historicus J.Th.J. van den Berg en ook Abram de Swaan zelf merkten op dat het ontbrak aan voldoende gedetailleerde politiek-historische kennis op het gebied van de Nederlandse sociale zekerheid om de discussie goed te kunnen voeren.¹⁶ Volgens de socioloog Kees Schuyt gold dat niet alleen voor de sociale zekerheid. Over de geschiedenis van de verzorgingsstaat als geheel was nog te weinig bekend.¹⁷

Onder invloed van meer postmoderne opvattingen over wetenschap is het geloof in noodzakelijke, wetmatige en eenduidige ontwikkelingen in de sociale wetenschappen de laatste jaren afgezwakt.¹⁸ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) lijkt de zoektocht zelfs te hebben opgegeven. In zijn rapport *De verzorgingsstaat herwogen* uit 2006 wilde de raad de ontwikkeling en vorm van de Nederlandse verzorgingsstaat niet duiden aan de hand van een model of mechanisme. Het beeld was te complex. De verzorgingsstaat was, in de woorden van het rapport, een 'historisch product':

De verzorgingsstaat is (...) niet op één moment ontworpen: het is de resultante van meer dan een eeuw investeren, ontwikkelen, duwen, trekken, en incrementeel aanpassen. Het resultaat is daarmee bijna per definitie een grootheid die de kenmerken van verschillende doelstellingen kent, een vorm van *patchwork* zo men wil, waarin de restanten van verschillende uiteenlopende strevingen en belangen terug te vinden zijn: die van verschillende politieke partijen, maar ook van belangenorganisaties, professionals, bureaucraten, boeren en arbeiders, mannen en – in mindere mate – vrouwen, volwassenen en – in nog mindere mate – kinderen, en van ouderen en jongeren.¹⁹

Dat onze verzorgingsstaat op deze wijze is ontstaan maakt het onmogelijk om de bestaande voorzieningen uit te leggen aan de hand van eenvoudige principes. De WRR schrijft:

Wie ooit geprobeerd heeft om aan buitenlanders een belangrijk onderdeel van het Nederlandse stelsel uit te leggen – of het nu gaat om de wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg, de sociale zekerheid of de volkshuisvesting – heeft ervaren dat veel van de regelingen aan buitenlanders onlogisch voorkomen. In de praktijk moet dan ook vaak de specifieke wordingsgeschiedenis erbij gehaald worden om duidelijk te maken waarom iets is zoals het is.²⁰

Het klinkt als een uitnodiging aan het adres van historici om deze geschiedenis in beeld te brengen. De opdracht is daarbij niet om een enkel drijvend mechanisme achter de vorm en ontwikkeling van het beleid te vinden, en zeker niet

om alleen het heden vanuit het verleden te verklaren (de ‘wordingsgeschiedenis’). De opdracht is om de politieke besluiten die voorafgingen aan beleid te begrijpen vanuit de mensen die deze namen, en vanuit de specifieke omstandigheden waarin ze werden genomen. De opdracht is ook om alle belangrijke besluiten te onderzoeken, ook de besluiten die ogenschijnlijk op doodlopende wegen leidden. Pas dan kan worden vastgesteld in hoeverre ingrijpen van overheden op bepaalde maatschappelijke domeinen inderdaad noodgedwongen was. Pas dan kunnen de verschillende vormen en veranderingen van beleid goed worden verklaard, inclusief de huidige vorm. Om te kunnen bepalen wat de redenen waren achter inmenging van de overheid moet zo veel mogelijk worden geprobeerd om de verantwoordelijken van destijds zelf over hun beslissingen aan het woord te laten. Dat kan door bronnen na te zoeken die zij daarover nalieten. Het doel daarvan is om naast theoretische ‘mechanische’ beelden van de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat historische, menselijke beelden te plaatsen.

Inmiddels heeft een aantal historici de handschoen opgepakt. Joop Roebroek en Mirjam Hertogh onderzochten in 1998 de garantie van bestaanszekerheid, de regulering van de arbeidsmarkt en de ‘structurering van levensvoorwaarden en leefomstandigheden’ sinds de middeleeuwen.²¹ Dirk Jan Wolffram en Marcel Hoogenboom begaven zich in 2003 op hetzelfde terrein van sociale politiek, maar concentreerden zich op de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw. Wolffram wierp daarbij licht op de rol van vooral liberale gemeenteraden bij de ontwikkeling van sociale politiek, en Hoogenboom op de remmende invloed van conservatieve aristocratische krachten in politiek en samenleving.²² K.P. Companje voerde in 2008 de redactie over een omvangrijke geschiedenis van zorgverzekering in Nederland sinds 1880.²³

Deze onderzoeken hebben inderdaad het beeld veranderd. Er is geen sprake meer van een rechtlijnig proces van uitbreiding van de overheidsrol en van centralisering, maar, in de woorden van Roebroek en Hertogh, een geschiedenis van ‘continuïteit en discontinuïteit, van uitbreiding en inperking, van opgang en neergang, van succes en tekortschieten’.²⁴ Door het onderzoeken van lange tijdsperiodes is bovendien het idee verder verzwakt dat de verzorgingsstaat zou wortelen in de naoorlogse wederopbouw of in de jaren tachtig van de negentiende eeuw. Verschillende overheden en maatschappelijke organisaties zijn eeuwenlang actief geweest op sociaal gebied. Daarom is het minder zinvol geworden om te spreken van ontstaan en groei van zorgregelingen. Beter is het om de geschiedenis te zien als een voortdurend verschuiven van verantwoordelijkheden tussen private partijen en verschillende overheden, waarbij de verzameling van verantwoordelijkheden op statelijk niveau in de twintigste eeuw een tijdelijke historische fase kan zijn.²⁵ Ten slotte kunnen ideeën over oorspron-

kelijke bedoelingen achter zorgregelingen worden genuanceerd. In het debat over de vraag of sociaal beleid een middel van de elite was tot sociale beheersing of een uiting van oprecht mededogen met de zwakkeren, nemen historici een middenpositie in. Zij laten een veelheid van motieven zien, die zeer van elkaar verschillen maar elkaar daarom niet uitsluiten.

De drie onderzoeken van het project *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden* kunnen bijdragen aan de verdere invulling van dit beeld. Zowel uit een oogpunt van inkomensondersteuning als vanuit de bevordering van de toegankelijkheid van het onderwijs past de studiefinanciering in het geheel van de verzorgingsstaat. Door jongeren in de gelegenheid te stellen een opleiding te volgen drukt de overheid een grote stempel op de persoonlijke ontwikkeling, op het welzijn en de welvaart van jonge mensen. Het is de voorziening bij uitstek die die verheffingsfunctie van de verzorgingsstaat handen en voeten geeft.²⁶ Toch is over oorsprong, ontwikkeling en vorm ervan weinig bekend.

Het onderzoek

Verklaringen voor de oorsprong, ontwikkeling en vorm van de studiefinanciering in Nederland kunnen worden gevonden door de politieke besluitvorming op dit gebied over een lange tijdsperiode te onderzoeken. Deze politieke geschiedenis is zo opgezet dat de belangrijke besluiten vanuit hun context van tijd, plaats en betrokken personen begrepen kunnen worden. Daarom richt dit onderzoek zich op drie lagen van analyse: op de personen die verantwoordelijk waren voor politieke besluiten, de formele verbanden waarin zij werkten (staatsinstellingen, politieke partijen, maatschappelijke organisaties) en de brede maatschappelijke context waarin de besluiten werden genomen.

De 'hoofdpersonen', de publieke figuren die de formele besluiten namen, waren in dit geval vorsten en vooral ministers, staatssecretarissen en volksvertegenwoordigers, kortom: de mensen van de wetgevende en uitvoerende macht. Het waren mensen met een formeel en een persoonlijk gezicht, twee kanten die beiden invloed hadden op hun keuzes. Persoonlijke zaken als karakter, opvoeding, geloof, overtuigingen, relaties en informele contacten hadden daar evenzeer invloed op als meer formele zaken als positie, wetgeving of partijlijn. Voormalig premier Wim Kok zei niet voor niets: 'Ik kan niet genoeg benadrukken dat persoonlijke verhoudingen een veel grotere rol spelen [in de politiek] dan ik van tevoren had gedacht.'²⁷ Die beide gezichten zullen worden belicht als belangrijke invloeden op de genomen besluiten. Naast personen uit de wetgevende en uitvoerende macht komen mensen in beeld die door onderzoek, advies,

belangenbehartiging of een rol in beleidsuitvoering eveneens hun invloed op de gemaakte keuzes hadden.

De 'podia' waarop deze hoofdpersonen optraden bestaan in de eerste plaats uit de formele instituties van de wetgevende en uitvoerende macht. Daarnaast waren adviesorganen en uitvoerende organisaties van belang. Deze podia bevatten de meer zakelijke, 'harde' kaders waarbinnen de besluiten genomen werden. Voorbeelden daarvan zijn politieke machtsverhoudingen, bestuurlijke relaties, formele wetgevingsprocessen, regeerakkoorden en de plaats van het beuzenbeleid tussen andere beleidsterreinen. Naast die harde kaders kenden ook de instituties 'zachtere', informele aspecten. De cultuur die er heerste was van grote invloed op de besluitvorming. Te denken is daarbij aan heersende omgangsnormen, statusverschillen, de mate van openheid of geslotenheid en de houding ten opzichte van elkaar en de samenleving.

De derde groep die een hoofdrol speelt is het 'publiek' ofwel de samenleving. Terwijl enerzijds bestuurders met hun beleid probeerden maatschappelijke ontwikkelingen richting te geven en zo grip te krijgen op het publiek, beïnvloedde de samenleving op haar beurt de gebeurtenissen op het podium. Die invloed kon langs formele wegen gaan, via de volksvertegenwoordiging en adviescommissies, maar ook informeel via bijvoorbeeld de media, belangenbehartiging, publieke protesten en zelfs bij uitzondering met vernieling en dreiging van geweld. In deze maatschappelijke sfeer zijn ook de omstandigheden zichtbaar waarin de besluiten moesten worden genomen, zoals het economisch klimaat, culturele factoren en internationale verhoudingen. Zo wordt het beuzen- en studiefinancieringsbeleid getoond als resultaat van een constante, ongeregelde wisselwerking tussen de individuele beleidsmakers, de instituties en de samenleving, waarbij op alle niveaus zowel de formele als de informele factoren in beeld zullen komen.

De diverse bronnen waarop het onderzoek is gebaseerd volgen deze driedeling. De formele rol van individuele personen komt in beeld door hun schriftelijke sporen te volgen in de handelingen van de Eerste en Tweede Kamer, de vergadernotulen van de ministerraad en de archieven van ministeries. Hun persoonlijke achtergronden worden opgemaakt uit levensbeschrijvingen en uit persoonlijke bronnen als briefwisseling, dagboeken en memoires. Bij het onderzoek naar de institutionele laag kan worden geput uit de ruim beschikbare politieke en parlementaire geschiedschrijving, zowel in meer klassieke vorm als vanuit de modernere benadering van politieke cultuur. Daarnaast zijn er primaire bronnen als officiële beleidsdocumenten, advies- en onderzoeksrapporten en politieke programma's. Het onderzoek naar de maatschappelijke omgeving steunt vooral op bestaande literatuur over de geschiedenis van het onderwijs, de economie en sociale verhoudingen. Historische kranten en tijd-

schriften bieden enige grip op iets ongrijpbaars als de publieke opinie en het maatschappelijk debat.

Geschreven bronnen zijn de basis van dit onderzoek omdat het van belang is om de bronnen in de tijd steeds zo dicht mogelijk bij de momenten van besluitvorming te zoeken. Zo wordt het risico op vervorming van de inhoud door de invloed van tijd beperkt. Alleen met schriftelijke bronnen kunnen verschillende historische periodes bovendien op eenzelfde wijze worden onderzocht. Gesprekken met direct betrokken personen vervullen slechts een aanvullende rol bij het onderzoek naar de jaren 1981-1984, een belangrijke periode, waaruit onvoldoende schriftelijke bronnen bewaard zijn gebleven.

Omdat de vorming van het beleid zo afhankelijk was van personen en van de specifieke historische en maatschappelijke context, is ervoor gekozen om geen vergelijking met besluitvorming in andere landen toe te passen. Zo'n vergelijking is vooral zinvol wanneer een buitenlandse situatie met evenveel detail in beeld kan worden gebracht als de Nederlandse. Een dergelijke brede opzet van het onderzoek was binnen het bestek van dit onderzoeksproject niet goed mogelijk. Een vereenvoudigde, modelmatige weergave van buitenlands beleid is geen goed alternatief, omdat die aanpak in strijd is met de bedoeling van dit onderzoek, namelijk het verklaren van politieke besluiten vanuit hun specifieke historische context.²⁸ Bovendien zijn zulke schematische vergelijkingen in de afgelopen zestig jaar door veel andere onderzoekers getrokken.²⁹

De tweehonderd jaren vallen in dit boek uiteen in zeven periodes waarin het beleid steeds een eigen specifiek karakter kende. Veranderingen in de persoonlijke samenstelling van het bestuur, in ideologie, de belangen, de machtsverhoudingen of in de omstandigheden konden leiden tot andere beleidskeuzes. De meest ingrijpende verschuivingen vormen de overgangen tussen de zeven periodes die in dit boek worden onderscheiden. Zo ontstaat zowel een chronologische als een thematische opzet, met in elke periode een ander type beleid. In het eerste hoofdstuk komt het beuzenbeleid in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden onder koning Willem I aan de orde. Daarna volgen een periode van liberale terughoudendheid en selectiviteit tot 1913, een periode van opname van buitengesloten maatschappelijke groepen van 1874 tot 1940, de bezettingsjaren, de wederopbouw tussen 1945 en 1966, de strijd om een alomvattend verzorgend stelsel van studiefinanciering tot 1987 en ten slotte een zoektocht naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. Omdat sommige veranderingen zich geleidelijk voltrokken kunnen de grenzen tussen de periodes niet steeds scherp worden getrokken. Daarom kennen de tweede en derde periode een overlap in tijd.

